(Ocupa la Presidencia el señor Senador Couriel.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Es la hora 10 y 19 minutos.)

-La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a los representantes de la Asociación de Administradores de Propiedades Inmuebles para que brinden su opinión sobre el proyecto de ley de inclusión financiera.

Sin más, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR CALANDRIA.- Gracias a todos.

En mi carácter de Presidente y de representante de la Asociación de Administradores de Propiedades Inmuebles quiero, antes que nada, agradecer que hayamos sido convocados por un asunto que resulta trascendente a la actividad del administrador de propiedades.

Desde el momento en que la iniciativa del Poder Ejecutivo fue remitida al Parlamento -concretamente, a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes- la analizamos en virtud de nuestra preocupación por el tema. Entendemos que, tal como estaba redactado originalmente el proyecto de ley, la actividad del administrador de propiedades perdía sustancia, se podía desdibujar y hacía posible que se realizara a través de los bancos, todo lo cual nos dejaba completamente sin capacidad de esgrimir argumentos para trabajar.

Es probable que la función del administrador de propiedades sea de bajo perfil, pero debemos decir que se trata de una actividad que articula, de forma lógica en materia de arrendamientos, un hecho social que involucra a todos los estratos sociales propietarios -o sea, a nuestros administrados, a ese arrendatario que toma un inmueble en arrendamiento- lo que hace que tenga una significación que va más allá del simple pago del alquiler, aunque sabemos que muchas veces -y esta es una interpretación extraída pura y exclusivamente de la realidad- se lo ve como a esa persona que lo que hace es cobrar y pagar. Nuestra función excede eso, porque el compromiso que hemos asumido con nuestros administrados es representarlos en todas las instancias, por ejemplo, en el contrato de arrendamiento -que es signado por nosotros, que somos los que comparecemos y aparecemos en los contratos como arrendadores-; en etapas posteriores, como pueden ser arreglos pequeños o muy grandes; en negociaciones en el precio, por motivos coyunturales; y, también, en instancias judiciales tales como intimación de pago o desalojos, por la razón que corresponda.

Al no hacerse referencia expresa en la iniciativa del Poder Ejecutivo al administrador de propiedades, se nos activaron todas las alarmas y, por consiguiente, llevamos adelante las gestiones que entendimos pertinentes ante los legisladores para alertar sobre esa situación. Es por ello que decidimos hacer una pequeña introducción sobre qué funciones cumplen los administradores de propiedades, que muchas veces, por una cuestión de bajo perfil -que va más allá de la relación personal que uno pueda tener con los distintos actores- no hacemos una comparecencia pública ruidosa o enarbolando banderas. Planteamos la inclusión de alguna mención al administrador de propiedades en el proyecto de ley y tuvimos respuesta, porque se entendió que habíamos sido completamente dejados de lado. Es por ello que en el nuevo articulado se nos menciona en los dos últimos párrafos del artículo 39, que hace referencia a la intervención del administrador de propiedades.

Por otra parte, debo decir que se nos han planteado una cantidad de problemas de redacción, aunque es probable que muchos de ellos se deban a una mala interpretación de nuestra parte, porque no somos técnicos ni legisladores. En lo que tiene que ver con nuestra actividad normal -es por ello que he hecho mención a nuestra actividad en la instancia del proceso judicial- nuestra intervención se basa, en un principio, en un recibo de pago y en una representación a través de una carta de

administración. Hoy, al no estar mencionado explícitamente en el proyecto de ley, ese recibo de pago podría servir como un medio de prueba obtenido a través de los medios electrónicos, de los bancos. En ese medio de prueba muchas veces no solo estaría incluido el precio del alquiler que administramos, sino también todo lo inherente a la propiedad inmueble, es decir, los tributos municipales y nacionales, así como todas las cargas que corresponden al propietario; incluso, hacemos la retención del IRPF que, digamos, al no tener un pasaje a través de papeles, queda en una figura electrónica que en la representación judicial está muy en el aire. Nos interesa llamar a la reflexión a la Cámara de Senadores en este caso para sustanciar esto que, a nuestro criterio -insisto en que no somos técnicos en materia jurídica- nos provocaría algún problema a la hora de efectuar alguna intimación de pago, algún desalojo, por la causa que sea. ¿Por qué? Porque justamente ese recibo de pago que pasa a ser un depósito bancario no va a tener una claridad o una cristalinidad suficiente, pues va a ser simplemente un número que, muchas veces, puede discutirse. Me refiero a que, por ejemplo, a un alquiler de $ 10.000 hay que agregarle los impuestos municipales, la tasa de saneamiento y los gastos comunes -que ni siquiera podemos medir en el día a día- con lo cual el importe que tendrá que depositar el inquilino puede llegar a rondar los $ 15.000. Entonces, ¿qué significado va a tener ese depósito de $ 15.000 cuando no hay una referencia comparativa en donde lo podamos establecer? Tendríamos que referirnos al contrato de arrendamiento que, sabido es, de pronto tiene una continuidad, una antigüedad de varios años, pues no hay una obligación de renovarlo; si existe un consentimiento para mantenerlo en esas condiciones, en función de la actualización del alquiler prevista por la ley, se continúa y nada más.

Por esa característica del arrendamiento y de la función que cumplimos, un depósito bancario de alguna manera puede dañar nuestra actividad en el sentido de que no sería clara. Eso tiene que ver con nuestra comparecencia en el día de hoy para hacer notar a los señores Senadores que desde nuestro lado no lo vemos claramente.

SEÑOR BALDOVINO.- Queremos trasmitir que, a nuestro entender, con este proyecto de ley se están invirtiendo las cosas pues se perfecciona el pago a quien tiene la obligación de efectuarlo, ya que va al banco y deposita, pero no hay una aprobación del acreedor ni una liquidación del administrador. Como explicaba el señor Calandria, el monto a depositar no solo comprende el importe del alquiler, sino también el de los impuestos municipales, consumos, gastos comunes. El banco va a tener una cifra global y no va a poder discriminar cuál es el alquiler y entonces ahí se genera un problema, por ejemplo, en la retención del IRPF correspondiente; para que el banco pueda hacerlo debería tener, a su vez, una liquidación, es decir, transformarse prácticamente en un administrador. Los bancos no quieren ni pueden hacerlo porque, en virtud de disposiciones del Banco Central, no les está permitido administrar propiedades.

Entonces, pensamos que el proyecto de ley debería incluir una cláusula similar a la que habla del pago de los sueldos por medios electrónicos con la aceptación del empleado. No basta con que el empleador deposite una cifra, sino que tiene que obtener una aceptación de la persona a quien se le debe. De la misma manera, no tendría que bastar con que el inquilino depositara en la cuenta para que eso quedara saldado; debería tener, en este caso, una aceptación del administrador, y habría que hacer una reliquidación a los efectos del pago del IRPF. En este sentido, tampoco está claro en el proyecto quién va a ser el agente de retención. Actualmente, desde la reforma tributaria, somos agentes de retención. Para la ley, el agente de retención es quien recibe el pago del alquiler; en este caso, si lo va a recibir el banco, pensamos que tendría que ser el banco, pero creemos que no lo podría hacer.

SEÑOR CALANDRIA.- De acuerdo con el articulado, tal como está redactado, entendemos que cuando no hay un administrador al inicio de la relación contractual entre arrendatario y arrendador, sino que este aparece *a posteriori*, queda como en una nebulosa la forma en que se va a instrumentar esa subrogación de derechos. Tendríamos que cambiar el banco y una cantidad de cosas en cuanto al lugar en que se debería realizar el depósito. Eso también podría trastocar la finalidad de la ley.

Por otro lado -y esto también generó divisiones internas, porque a nosotros nos interesa ser responsables con todo el peso de la ley- está el tema de la solidaridad en las multas establecidas en el presente artículo. Habla de una multa equivalente a tres veces el monto del arrendamiento cuando no se suscriba en las condiciones que se establecen. Ese es el asunto. Nosotros tomamos un

arrendamiento o una administración y de pronto no se cumplió con ese precepto. Entonces, ¿cómo podríamos articular eso para que sea de fácil aceptación en el mercado?

Otra de las propuestas que hemos realizado en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes era que se estableciera un escalonamiento para lograr la incorporación de todos esos arrendamientos al sistema financiero; la intención es dar facilidades para que se vayan incorporando de a poco. Entendemos que eso es pertinente, pero nos gustaría empezar desde un poco más arriba y llegar, incluso, hasta cero, para que todos los arrendamientos ingresen al sistema, cosa que, sinceramente, nos parece que debería ser anotado.

También nos deja preocupados la forma en que esta ley se va a reglamentar. Justamente, desde el momento en que el proyecto de ley fue remitido por el Poder Ejecutivo, nuestra intención fue hablar con los actores, con aquellos que lo redactaron. En las idas y venidas entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la DGI tuvimos unos cuantos encontronazos, que sirven para aclarar muchos puntos, pero también para mantener posiciones. En ese punto, precisamente, queremos hacer hincapié, ya que de pronto en esa reglamentación podemos brindar nuestro aporte, nuestro granito de arena, por la experiencia que tenemos acerca de lo que es el campo.

Les vamos a entregar dos documentos. Por un lado, la historia de Adapi, que muestra quiénes somos y dónde estamos; incluso, al final, consta una lista de nuestros socios. Por otro lado, les dejamos una referencia al motivo de nuestra comparecencia en el día de hoy y todas las sugerencias que hacemos a la redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Están claramente redactadas las modificaciones?

SEÑOR CALANDRIA.- Nosotros entendemos que sí.

SEÑOR MORELLI.- Tengo una duda.

Siguiendo el ejemplo que han manejado, supongamos que se trata de un arrendamiento de $ 10.000 y el inquilino deposita en el banco $ 15.000 por todos esos costos adicionales a que hicieron referencia. Se hace el depósito y el banco recibe el dinero sin ningún control, sin retención y sin saber si los gastos comunes están bien pagados, pero nada impide que tanto el propietario como la administración de inmuebles -si es que existe- puedan realizar un reclamo en caso de que consideren que está mal el depósito realizado. En este caso, el banco simplemente recibe la cantidad de dinero y el inquilino tiene el comprobante de que pagó esa cantidad, pero siempre existe la posibilidad, de parte del administrador -es decir, de ustedes- de ver si el individuo pagó bien y, en caso contrario, pueden iniciar las acciones que entiendan necesarias.

SEÑOR CALANDRIA.- Nuestra intención es clarificar ese hecho porque va a existir un comprobante de depósito que va a especificar una cantidad. Tal como está redactado el artículo, al no preverse una acreditación -acá hablo justamente de lo que explicó el señor Baldovino en relación a que esa cuenta o ese depósito efectuado va a tener luego, en una instancia posterior, el correspondiente chequeo con la acreditación- hasta que ese chequeo no se realice y podamos dar por aprobada esa cuenta, el depósito de ese inquilino valdrá para probar que se depositaron $ 15.000; después habrá que discutir si ese dinero se depositó para pagar tal cosa o tal otra. El tema se vuelve complejo por más que se trate de un número. Por eso insistíamos en que el administrador tiene que ser capaz de refrendar ese depósito dándolo por bueno.

SEÑOR BALDOVINO.- De la manera en que está redactado, se puede dar la siguiente situación. Hay un inquilino que está atrasado en sus pagos y debe dos meses de $ 10.000 más gastos comunes y demás accesorios. Bastaría con que fuera al banco a hacer un depósito para suspender una etapa judicial, enlentecerla o crear cualquier tipo de chicana en una intimación de pago o desalojo. Si mal no recuerdo, el artículo habla de un único medio de pago y el recibo del depósito bancario es suficiente medio de prueba. Por tanto, se está invirtiendo el derecho del acreedor de extender el recibo de pago; el recibo de pago lo está extendiendo el deudor, por lo que eso jurídicamente podría traer una cantidad de problemas, que en alquileres son bastante comunes. Si se deja ese tipo de puerta abierta,

entendemos que se va a sobrecargar al Poder Judicial con una cantidad de artimañas y mecanismos que se van a utilizar para no pagar y dilatar los juicios.

Reitero: en el caso de los alquileres se puede utilizar el mismo mecanismo que se prevé para los sueldos, es decir, que la aceptación sea del acreedor. De alguna manera el depósito cumple con la intención del proyecto de ley en cuanto a, por un lado, sacar el efectivo por razones de seguridad y, por otro, lograr la inclusión en el sistema financiero de todas las personas. Eso lo compartimos, pero no debe quedar en manos del deudor, sino del acreedor, la perfección del pago. Esa es la duda mayor que tenemos.

SEÑOR MORELLI.- Lo cierto es que me persiste la duda.

Pongamos el ejemplo de un inquilino que debe tres meses de alquiler, de gastos comunes y de impuestos municipales, más los intereses moratorios que posiblemente existan. Todo eso asciende a una cantidad redonda a juicio de los propietarios o de los administradores, pero a otra suma para el inquilino, que es la que deposita en el banco. Ustedes alegan que ese recibo se considera suficiente, que el banco no controla y que todo esto va a complicar los procesos judiciales porque si los administradores entienden que la cantidad depositada es incorrecta, tendrán que ir a los juzgados. Eso es lo que sucede actualmente, en el sistema vigente, porque si el inquilino debe tres meses y entiende que la cantidad es equis pero ustedes no se la reciben porque consideran que está mal, siempre tiene la posibilidad de hacer un depósito judicial y se inicia el proceso. ¿Cuál sería la diferencia entre una y otra?

SEÑOR CALANDRIA.- En ese sentido, el problema se plantea cuando el depósito no condice con lo que nosotros reclamamos y simplemente a través de un medio electrónico se sustanciaría toda una instancia paralela con respecto a lo que vendría a ser el juicio que se realizaba antes de esta norma. Una cosa es que suceda dentro del juicio; si estoy reclamando, por ejemplo, $ 30.000 y el inquilino deposita $ 28.000, se discutirá dentro del juicio. Sin embargo, si yo estoy reclamando $ 30.000 y la persona deposita $ 28.000 en el banco, de repente hasta habría que levantar el secreto bancario para ver cuánto depositó y por qué se depositó esa cifra. El señor Baldovino decía que eso podía ser utilizado como una chicana, y ese es nuestro temor porque, en definitiva, se recarga al Poder Judicial con maniobras que no condicen con la finalidad del arrendamiento, tal como hoy están jurídicamente ordenadas las reclamaciones.

Me gustaría también agregar que esa recarga también afectaría a la DGI por las declaraciones de IRPF, en el caso de esas retenciones que a nuestro criterio no están claramente definidas en la propuesta legal tal como está redactada al día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la delegación toda la información brindada. Por nuestra parte, estudiaremos los cambios que han propuesto y decidiremos si son necesarios.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación de Administradores de Propiedades Inmuebles.)

(Ingresan a sala representantes de la Federación Rural, de la Asociación Rural del Uruguay, de la Comisión Nacional de Fomento Rural, de la Asociación de Cultivadores de Arroz y de la Asociación Nacional de Productores de Leche.)

-La Comisión de Hacienda del Senado tiene mucho gusto en recibir a una numerosa delegación integrada por representantes de la Federación Rural, de la Asociación Rural del Uruguay, de la Comisión Nacional de Fomento Rural, de la Asociación de Cultivadores de Arroz y de la Asociación Nacional de Productores de Leche, a los efectos de conocer la opinión que tienen acerca del proyecto de ley de inclusión financiera y uso de medios de pago electrónicos.

SEÑOR DURÁN.- Soy asesor de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Estamos participando conjuntamente con el resto de las gremiales rurales, tal como lo expresó el señor Presidente. Venimos a plantear nuestro punto de vista sobre el proyecto de ley de inclusión financiera y agradecemos muchísimo la atención que se nos preste y la deferencia de habernos concedido la audiencia correspondiente.

Lamentablemente estas instituciones rurales no pudieron hacer llegar su opinión a la Cámara de Representantes por razones de tiempo, pues no pensamos que pudiera ser tan ágil el tratamiento del proyecto de ley en ese Cuerpo. Igualmente hicimos llegar a algunos señores Diputados, documentos que dejaban en claro nuestra opinión.

En general -luego mis compañeros de delegación van a dar sus opiniones que son de consenso de todas las gremiales rurales aquí presentes- podemos decir que compartimos el espíritu del proyecto de ley. No podemos estar en desacuerdo con la tecnología ni con los nuevos instrumentos electrónicos que impone la actualidad, pero queremos marcar nuestro punto de vista, porque para el sector rural y, en particular para los pequeños y medianos productores rurales este proyecto de ley, tal cual está presentado, va a tener consecuencias negativas, en la medida en que existen varios factores -no solamente el económico- que van a complicar la vida, tanto al empleador como al empleado rural.

Vamos a dar algunos ejemplos para poder situar la problemática. Partimos de la base de que el proyecto de ley obliga a todos, sin distinción de rubro, de empresa ni de tamaño, al pago de las remuneraciones y otras retribuciones, utilizando medios electrónicos de pago, redes de cobranza o trasferencias bancarias.

Todos sabemos perfectamente bien que no es lo mismo Montevideo que el interior y que dentro de este, no son lo mismo las capitales que las localidades, sean estas urbanas o rurales; tampoco es lo mismo el norte que el sur ni el este que el oeste. Imaginemos, por ejemplo, que en lugares muy alejados, tanto el patrón como el trabajador rural pueden llegar a recorrer ochenta o cien kilómetros para depositar y cobrar en un banco, el dinero de los sueldos.

Nos parece que hay un problema de implementación que hace que los tiempos estipulados en el proyecto de ley -en el que se habla de seis meses o un año, en función de la facultad otorgada al Poder Ejecutivo de extender los plazos- no se ajusten nunca a la realidad. Creemos que podría llegar a generar preocupación el hecho de dejar en manos del Poder Ejecutivo su reglamentación, habida cuenta de que este proyecto de ley a veces desconoce la realidad del sector.

Pensamos que va a haber complicaciones administrativas y operativas que afectarán directamente a la pequeña y mediana empresa. El hecho de que cada empleado tenga la facultad de elegir cualquier institución financiera para cobrar su sueldo -pensemos, por ejemplo, en una empresa de cinco empleados que utilicen distintos bancos- implicará que el empresario tenga que recorrer cada una de ellas para realizar el depósito. Si bien es cierto que esto se puede hacer a través de la transferencia electrónica, ello está dado para empresas que, de alguna manera, tienen un desarrollo cultural y empresarial tal que hacen posible esa conducta. Es muy sencillo pensar que desde atrás de una computadora, con el *token* y el aparatito de la clave, se pueden hacer transferencias electrónicas a distintos bancos o empleados. Pero si esta situación la trasladamos al sector rural, donde hay muchos productores que viven la diaria, que no necesariamente conocen de computación, que no tienen luz ni tecnología adecuada, y la relacionamos con este proyecto de ley, vemos que en el corto plazo no tiene implementación posible. Quizá suceda que los chicos que asisten a la escuela rural, que ya tienen la ceibalita, dentro de diez o veinte años sean quienes apliquen este sistema y que en ese futuro este asunto no sea planteado como lo estamos haciendo hoy. De todas formas, la realidad del sector al que nos estamos refiriendo no da lugar a la implementación, en tan poco tiempo, de este proyecto de ley.

En otro orden de cosas, la iniciativa prevé que las instituciones de intermediación financiera tendrán que contar con una red de cajeros para el pago de salarios, adecuada a la nueva situación. En este sentido, desconocemos cómo se podría llegar a implementar una red de cajeros automáticos en todo el país, que llegue a los lugares más lejanos, a los efectos de facilitar el traslado de las personas. Estoy planteando el caso de una persona que tiene que desplazarse ochenta o cien kilómetros desde un lugar que solo cuenta con un ómnibus por semana. ¿Cómo podemos hacer para que, por ejemplo,

el HSBC instale un cajero, porque hay un empleado que quiere cobrar por ese Banco en el pueblito de Tres Islas, en Tacuarembó -donde hace poco hubo un tornado- cuando para llegar hay que recorrer dieciocho kilómetros de camino de tierra y si llueve no se puede pasar? Estas son las cosas que el proyecto de ley no prevé y no sabemos si la reglamentación lo va a hacer; tenemos el temor de que no se tengan presente.

Otro aspecto del que se habla a diario es de la inseguridad. El establecer puntos de cobranza que sean conocidos por la delincuencia puede generar mayores problemas de inseguridad. Seguramente, el patrón y el empleado, para pagar uno y cobrar el otro, van a tener que ir y venir al pueblo con dinero, a un punto que ya van a conocer los delincuentes. Antes estaba más diluido el peligro, pero ahora se va a centrar en puntos concretos y por eso les llamamos la atención.

También hay otros aspectos que el proyecto de ley establece para los cuales pediría que la economista Sanguinetti pudiera hacer uso de la palabra. Ella se referirá a otras opiniones, en cuanto al pago de arrendamientos rurales y de determinadas cantidades que están por encima de las 40.000 y de las 160.000 unidades indexadas para las que se prevé el uso de medios de pago electrónico o de cheques diferidos no a la orden. Creemos que van a haber ciertas operaciones a nivel agropecuario que se verán dificultadas porque si todo va a pasar por el Banco o por las transferencias electrónicas, hay muchas personas que después de la crisis del 2000 quedaron muy molestas y no quieren ni pasar por un establecimiento bancario. Entonces, ¿vamos a obligarlos a que vuelvan a los Bancos con el temor de otro corralito u otra situación de esas características -por suerte no lo estamos viviendo y quizás por un buen tiempo no lo volvamos a vivir- y de que se queden con su dinero? Es muy difícil cambiar la mentalidad a esas personas.

SEÑORA SANGUINETTI.- Soy la economista María Sanguinetti y pertenezco a la Asociación de Cultivadores de Arroz.

Quiero resaltar alguno de los aspectos planteados por el contador Durán que han sido una preocupación discutida con alguno de los productores.

En primer lugar, los grandes objetivos de la inclusión financiera -que también se desarrollan en el contexto de otro conjunto de políticas y medidas que se están aprobando a nivel nacional y que se comparten con aspectos financieros, económicos y sociales- no son parte de la discusión que se están planteando, que hemos discutido a nivel de las distintas gremiales rurales -en particular, con los productores de la Asociación que represento- que viene trabajando muy fuertemente en todo lo que tiene que ver con los trabajadores del sector.

Fundamentalmente, la preocupación de nuestro sector, sobre todo a nivel rural, tiene que ver con los tiempos destinados a la implementación de estas medidas dada la infraestructura actual, que se compone no solo de los cajeros electrónicos, sino también de otros medios de pago electrónico y de una cantidad de sistemas de pago destinados a los productores y a los trabajadores del campo, a pesar de los diferentes dispositivos de financiamiento acordados con distintas empresas. La preocupación más fuerte, entonces, tiene relación con la imposibilidad de poder efectivizar los pagos a través de los medios electrónicos, en particular, a nivel de las pequeñas y medianas empresas, que muchas veces no disponen de un sistema contable, administrativo y electrónico totalmente desarrollados. Esta situación involucra a gran parte de las empresas rurales y por eso, desde las gremiales, se está tratando de trabajar con los productores para que tengan cabida en ese proceso de inclusión financiera.

En ese sentido, dentro de los temas que queremos destacar está el de que es posible que a nivel rural no se cuente con una infraestructura suficiente para poder concretar ese conjunto de pagos y cobros, sobre todo, teniendo en cuenta las características de determinados sectores en tiempos de zafra. A los efectos de planificar a nivel rural el proceso más adecuado de inclusión financiera -proceso que, a mi entender, es irreversible a mediano y largo plazo, más aún, en el marco del conjunto de políticas que se están desarrollando en el país- hemos analizado en particular un artículo del proyecto de ley que dispone que los plazos para culminar este proceso podrán ser de uno, dos y hasta tres años. De ser así, nos parece importante profundizar en el trabajo que tiene que ver con cómo se implementará esta política dentro de las empresas rurales, considerando la gran variabilidad de

características que presentan los diferentes sectores en cuanto al tamaño y a las condiciones de las distintas empresas, porque la inclusión financiera está relacionada con los pagos y los cobros, pero también con el hecho de que el conjunto de actores dispongan de las condiciones y las capacidades necesarias para llevar adelante estos cambios.

Hay otros aspectos que pueden ser más discutibles como, por ejemplo, el de la seguridad, pero, en síntesis, nos parece que esta normativa es muy genérica y que las empresas se pueden enfrentar a la dificultad de no tener las condiciones imprescindibles para concretar el proceso de inclusión financiera.

Estos son los temas que nos preocupan y en los que estamos concentrando nuestro planteo, que se podría resumir en que vemos inviable poder transitar en el muy corto plazo el camino hacia la inclusión financiera en el medio rural.

SEÑOR IRURETA GOYENA.- Antes que nada, quiero decir que soy representante de la Asociación Rural del Uruguay, pero, como indicó el contador Durán, hemos venido a plantear una posición en conjunto.

Sin perjuicio de ello, quisiera hacer algunos aportes -pequeños, pero aportes al fin- en el intento de encontrar soluciones pues, más allá de que marquemos los inconvenientes, de lo que se trata es de implementar estas medidas de la mejor manera posible, desde el vamos.

Uno de los casos en el que se pueden presentar dificultades tiene relación con los zafrales que, por lo general, trabajan en una chacra o en una quinta dos o tres días -algunas veces más, otras menos- y uno les hace la liquidación en el momento, ellos firman el recibo y se van. Pero, la aplicación de estas medidas va a hacer que se retrasen las liquidaciones y la entrega de recibos. Pensamos que estas cuestiones serán parte de nuestras preocupaciones. ¿Por qué? Porque después va a ser muy difícil que los trabajadores vuelvan a firmar los recibos, más allá de que en estos se establezca que el pago mediante un banco o con una tarjeta puede servir como medio de prueba, tal como se especifica en los contratos cuando se paga por otro medio. Los recibos que se deben entregar -y demás comprobantes- son los establecidos por las normas laborales, que determinan que se tienen que firmar. Por eso, entendemos que este punto puede originar un problema.

Esta es la situación que se puede presentar en el campo, en el medio rural, con la gente que trabaja por día o en forma zafral. A veces, en los establecimientos del interior se genera un circuito por el que la misma persona trabaja en varias estancias de los alrededores porque se aburre, o porque le ofrecen mejores condiciones, o porque le ponen televisión, etcétera. A esos trabajadores que van rotando hay que hacerles las liquidaciones cuando se van; se les liquida en el momento, ellos firman los recibos y dejan el establecimiento. Ocurre que no se van para la villa o el pueblo, sino a la estancia del vecino que le ofrece trabajo o donde ya está un hermano, etcétera. Entonces, entendemos que cuando se alcance definitivamente esa obligatoriedad, se presentarán estos inconvenientes.

Algo similar ocurre con el tema de los adelantos. En el interior es muy habitual que los trabajadores pidan adelantos para pagar lo que deben en el almacén, para comprar botas, o lo que fuere. Naturalmente, para eso necesitan *cash*, máxime que de pronto en esos pueblos o villas no hay cajeros automáticos. Ayer tuvimos un ejemplo en este sentido cuando el propio Presidente de la República pidió perdón, en nombre de toda la sociedad, por haber demorado tanto en llevar la energía eléctrica a un pueblito como La Hilera. Parece mentira, pero eso sucede. Imaginen ustedes lo que puede ocurrir con villas más chicas en las que no hay acceso a Internet ni a cajeros automáticos.

Por lo expuesto, tal vez sea conveniente pensar en excepciones de determinados rubros, permitiendo el adelanto de dinero o el pago del salario vacacional con efectivo ya que necesitan el dinero para tomarse las vacaciones.

Por otro lado, también vemos que este sistema genera un problema en materia del tiempo que va a perder la persona para cobrar. En Montevideo, a un trabajador de la industria o del comercio no se le presenta ningún inconveniente porque a la vuelta de la esquina tiene un cajero automático.

Ello no ocurre en el interior y el trabajador va a necesitar más tiempo para hacerse del dinero. Incluso, en algunos casos hará ese traslado a caballo porque todavía hay gente que no se avino a la moto o al auto; seguramente, entonces, tendrá que utilizar sus días de descanso para ir a cobrar.

Queda claro, pues, que hay un montón de situaciones en las que debemos pensar porque la aplicación de esta iniciativa en el interior del país no va a ser tan sencilla como en Montevideo.

La Asociación Rural comparte estos proyectos; incluso, a principios del siglo pasado presentó ante el Parlamento iniciativas que habilitaban estos accesos, en aquel entonces, a través del Banco de la República y algunas otras instituciones bancarias, de modo de incentivar el ahorro del trabajador rural y evitar que gastara su dinero en el boliche o en otros lugares, como sucedía en ese entonces. Sin embargo, establecerlo como obligatorio puede generar problemas

De alguna forma queremos que los legisladores -teniendo en cuenta los conceptos que les hemos trasladado- traten de buscar alguna solución.

Por ahora, son los aportes que quería hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente considero muy comprensible lo que ustedes señalan y se me ocurre que habría dos formas de atender este planteo: una de ellas, tal como decía la economista Sanguinetti, pasaría por fijar mayores plazos de implementación; y, la otra consistiría en exceptuar, para lo cual necesitaríamos alguna redacción de carácter general que nos permitiera avanzar en ese sentido. Reitero que comprendo perfectamente lo que están planteando.

SEÑOR LÓPEZ.- En el ánimo de construir, creo que si bien la mayor parte de la población uruguaya vive en el área urbana y hay solo un 5% en el medio rural, la realidad es totalmente diferente. Tengamos en cuenta que hay entre 32.000 y 33.000 explotaciones agropecuarias que son de carácter familiar, donde más del 60% son pequeños ganaderos; hablamos del interior profundo. Voy a dar algunos ejemplos sobre esto. Estamos muy orgullosos del sistema de trazabilidad, pero existen grandes dificultades para hacer la lectura de la caravana por parte del operador, del veterinario, cuando se trata de una cosa mucho más sencilla.

Por otra parte, la indemnización a los granjeros por la granizada del 24 de enero del año anterior -alrededor de unos 920 productores granjeros fueron afectados- se canalizó, en parte, a través del Banco de la República, pero cerca del 30% de esos productores no tenía cuenta bancaria y tuvieron que abrirlas para poder recibir el dinero, a pesar de que la mayoría pertenecía al departamento de Canelones.

Otra realidad que quiero mencionar es que muchos trabajadores viven en los predios; esto ocurre, sobre todo, en los predios familiares. En ese sentido, tenemos casos de directivos de la Comisión Nacional que sólo disponen de ómnibus tres veces por semana. Esto es un problema importante en algunos lugares, ya que ir y volver al pueblo implica recorrer una distancia de 300 kilómetros, con el problema de costos que eso representa; también el empleado tiene que recorrer esas distancias.

Hay otro problema que quiero recordar, que es el de la zafralidad, puesto que en muchos lugares la gente trabaja un día o dos.

Claro que esto puede ser una opción, porque todos somos conscientes de que el área agropecuaria es muy grande, no es toda igual, sino que tiene muchas realidades diferentes, ya que en este sector también hay empresas muy grandes trabajando. Por esa razón, entendemos que esta iniciativa debe constituir una opción y no una obligación, sobre todo porque no es posible aplicarla sin establecer diferenciaciones. En ese sentido, entendemos que podría otorgarse un plazo mayor para la adecuación de algunas categorías. De todos modos, hay productores que trabajan en un sistema familiar toda la vida, que van a mantener ese sistema durante muchísimos años más. Entonces, esto va más allá de un sistema de adecuación, porque se trata de formas de vivir el día a día que son totalmente diferentes a lo que ocurre en las zonas urbanas.

SEÑORA MALDONADO.- Sin dudas, como Federación Rural compartimos lo expresado por los representantes de todas las gremiales aquí presentes, ya que hemos traído posiciones que son fruto de un consenso. El señor Presidente hablaba acerca de cuáles son las posibles vías para contemplar las preocupaciones que estamos trasmitiendo en cuanto al alargamiento de plazos, etcétera. Nos comprometemos en un plazo breve a enviar alguna sugerencia para poder contemplar en parte -porque la casuística es muy amplia- lo que hoy estamos trasmitiendo.

Asimismo, creemos que es muy importante el tema de la información y de las campañas que se hagan en ese sentido. Cuando vamos al interior escuchamos, por ejemplo, a muchos jubilados que dicen que tienen que retirar todo el dinero del banco porque de lo contrario la institución se lo queda. Esos son rumores que hacen correr los más "vivos" -lo digo entre comillas- para aprovechar la ocasión. Con posterioridad a la ley, cuando se aborde la implementación, habría que obligar a quien corresponda para que lleve adelante campañas publicitarias claras y sencillas, a los efectos de que toda la población entienda cuál es el objetivo de esta inclusión financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin dudas, para esta Comisión es muy importante que nuestros invitados nos envíen una redacción que entiendan conveniente, a fin de que podamos estudiarla ya que, a nuestro juicio, es muy comprensible todo lo que aquí se ha manifestado.

Agradecemos su presencia y la información que nos han brindado.

(Se retiran de Sala representantes de la Federación Rural, de la Asociación Rural del Uruguay, de la Comisión Nacional de Fomento Rural, de la Asociación de Cultivadores de Arroz y de la Asociación Nacional de Productores de Leche.)

(Ingresa a Sala la delegación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo.)

-La Comisión de Hacienda tiene mucho gusto en recibir a la delegación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo a efectos de escuchar sus puntos de vista con respecto al proyecto de ley de inclusión financiera.

SEÑOR TRIPODI.- Soy delegado en FUCC de la Cooperativa Club de Empleados de Ancap, por lo que hablaré ante esta Comisión como representante de FUCC. Nuestro asesor, que hoy nos acompaña, es el doctor Gerardo Montes y hoy expondrá los motivos por los cuales entendemos que se perjudica al movimiento cooperativo.

SEÑOR MONTES.- Con relación a este proyecto de ley, antes que nada quiero decir que por supuesto la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo está de acuerdo con la filosofía que lo inspira. Creemos que es importante que a nivel de toda la sociedad existan determinados mecanismos de inclusión financiera, porque el acceso a las posibilidades de crédito es una herramienta fundamental para los temas de inclusión y de movilidad social. Ahora bien, de nuestra parte observamos -y así lo hicimos saber en la discusión en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes- que el proyecto original, tal como fue enviado por el Poder Ejecutivo, requería algunas modificaciones para atender el particularismo que tiene el sistema de las cooperativas de consumo. De esa negociación surgieron modificaciones muy importantes y trascendentes para el movimiento cooperativo, como por ejemplo la particularidad de que el aumento del mínimo no imponible no era de aplicación a los créditos contraídos, a los actos cooperativos celebrados por los socios de las cooperativas de consumo, lo cual fue un mecanismo fundamental de reconocimiento del rol social que cumplen las cooperativas de consumo. Es decir que en este punto estamos totalmente de acuerdo.

La segunda modificación importante que se hizo -y que creemos puede ser mejorable sustancialmente- fue que los actos cooperativos celebrados por los socios en sus cooperativas de consumo están en el mismo renglón de descuento con relación a los créditos de nómina. Ahora bien, ¿cuál es el aspecto práctico o el problema que genera esta solución propuesta en el texto presentado y modificado en la Cámara de Representantes? El problema es cómo se determina la prelación en el

mismo renglón, debido a la particularidad del funcionamiento que tienen las cooperativas de consumo. Imagínense que la prioridad en un mismo renglón de retención debe tener en cuenta cuál es la antigüedad en la operación. Es decir, una cosa es pedir un crédito de nómina y otra es ir todos los días a una cooperativa de consumo a comprar artículos y pagar en cuotas de forma diferente. Por ejemplo: hoy almuerzo en la cooperativa, mañana hago un surtido en el supermercado y al otro día voy y compro un pequeño electrodoméstico; todo eso se financia en pequeñas cuotas. Determinar la prioridad en el mismo renglón se va a trasformar -más allá de que el texto propuesto remite a la reglamentación- en un verdadero problema práctico para determinar qué crédito se puede descontar primero: el crédito de nómina o el acto cooperativo de las cooperativas de consumo.

Este punto tiene una solución. ¿Cuál es? Que se reconozca al acto cooperativo la prioridad en la retención respecto a los créditos de nómina. Se puede pensar en que esta afirmación puede determinar una situación tal que atente contra la naturaleza del proyecto de ley, pero no es así: esto va en consonancia con la filosofía de la norma. ¿Por qué? Estamos hablando del artículo 32 que refiere a las prioridades de las retenciones, al orden de prelación. Se incluyó un literal G) que establece la equiparación del crédito de nómina con los actos cooperativos realizados por sus socios en las cooperativas de consumo. Volvemos a resaltar la importancia que ha tenido este reconocimiento, pero creemos que el texto podría ser mejorado si se determina que el acto cooperativo de las cooperativas de consumo tiene prioridad respecto a los créditos de nómina, de manera de que se establezca claramente el orden de prelación y no queden en el mismo renglón de retención. Esto es por un tema práctico concreto. Imaginen al agente de retención a la hora de determinar la prioridad de un descuento que viene por una cooperativa de consumo y un crédito de nómina que emite, por ejemplo, una institución bancaria.

¿Cuál es la filosofía de esta propuesta? ¿Por qué está en completa consonancia con el espíritu del proyecto de ley? En la economía básicamente existen tres sectores de actividad: el sector público, el sector privado y la economía social y solidaria. La columna vertebral de la economía social y solidaria es el movimiento cooperativo. Reiteradamente hemos mencionado que cuando se produjo la crisis del 2002, hubo una contracción del crédito a nivel nacional y el sector público no tuvo capacidad de respuesta inmediata. El sistema cooperativo nuclea en todas las modalidades más de US$ 1:500.000 de personas. Socialmente, la sociedad civil organizada a través de cooperativas tiene un enorme peso en determinadas circunstancias que pueden suceder a nivel nacional. Cuando el sector público contrae su actividad y el sector privado especula, de acuerdo a la rentabilidad, para que una persona acceda al crédito, el sector cooperativo *in totum* habilitó las mil líneas para que todos sus socios pudieran continuar operando en forma financiada.

Si bien económicamente se trata de instituciones que no tienen un gran peso en la economía, socialmente tienen un peso relevante por el rol social que cumplen en la sociedad. Si tenemos tres sectores -el público, el privado y la economía social y solidaria cuya columna vertebral es el movimiento cooperativo- y en la retención se da prioridad a las cooperativas de consumo, a los actos cooperativos en general -en particular a los de las cooperativas de consumo- con relación a los créditos de nómina, no se genera ningún efecto distorsivo en la naturaleza de lo que pretende el proyecto de ley. ¿Por qué decimos esto? Por algunos números oficiales, como los que surgen de la propia página de la Dirección General Impositiva. Son los datos estadísticos que se preparan cuando se hace la convocatoria de los Consejos de Salarios; esa información que maneja el Poder Ejecutivo y las dos delegaciones -es decir, trabajadores y empleadores- es la información oficial de cuál fue la actividad económica de los distintos grupos de actividad. Veamos el siguiente dato, que resulta muy significativo. El Grupo 10, Comercio en General, en base al estudio realizado por los datos consolidados de la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social, arrojó que el total de ventas en el período de estudio fue de US$ 7.500:000.000. Es decir que el comercio en general tuvo ventas por US$ 7.500:000.000. Las cooperativas de consumo, que conforman un Subgrupo del Grupo Comercio, tuvo ventas por US$ 35:000.000. ¿Esto qué significa? Que las cooperativas de consumo, en relación a la actividad de comercio, representan solo el 0,46% de la actividad económica. ¿Por qué decimos esto, señor Presidente y señores Senadores? Porque muchas veces puede existir el preconcepto, o cierto juicio de valor, de que el trabajador -los sectores más humildes que tienen acceso al cobro de un salario- se ha endeudado a través de las cooperativas. Esto no tiene sustento por este dato: las operaciones que celebran socios y trabajadores en sus cooperativas de consumo representan el 0,46% del total de las ventas del Grupo Comercio. ¿Con esto qué queremos decir? Que si se le da la prioridad en la retención a los actos cooperativos de las cooperativas de consumo respecto a los créditos de nómina, ese mecanismo no va a tener ningún efecto distorsivo en el proyecto de inclusión del

mecanismo del crédito de nómina para todos los segmentos de la población. Además, hacer esta modificación le daría una herramienta estratégica al movimiento cooperativo para lograr el subproceso de desarrollo. ¿Por qué decimos esto? El sistema de retenciones es un tema de política de Estado porque, en un escenario de crisis, las instituciones que pertenecen netamente a la sociedad civil tienen que tener acceso directo al financiamiento propio. ¿Y cómo tienen acceso al financiamiento propio? Por el sistema de retenciones. Por eso el acto cooperativo debe tener prioridad en la retención, de la misma manera que la tienen las actividades públicas de crédito, como los préstamos sociales del Banco República o las actividades del Banco Hipotecario o del Banco de Seguros. La propia ley, con la modificación que se hizo en el 2004 cuando se estableció el régimen de prelación de las retenciones, priorizó el crédito de la actividad pública respecto a otros créditos.

Como ese es un mecanismo legítimo de inclusión, movilidad y desarrollo del sistema cooperativo, entendemos que sería pertinente, para potenciar los resultados positivos de este proyecto, que los actos cooperativos tengan prioridad en la retención respecto al crédito de nómina. Y esto no tiene ningún efecto distorsivo con relación a lo que se pretende con este proyecto respecto al acceso del crédito a nivel de toda la población.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es muy claro lo que están planteando; otras cooperativas han planteado exactamente lo mismo y creo que los de ANDA también.

SEÑOR TRIPODI.- Quisiera agregar algo más. Basta con que vayan a la Auditoría Interna de la Nación y tomen los datos de las cooperativas para ver que la remuneración salarial que tienen está muy por encima del comercio que compite con nosotros. En nuestra cooperativa los salarios pesan aproximadamente un 62% del presupuesto. La cooperativa no se queda con nada, lo devuelve; no somos patrones, sino que somos directivos electos por los socios para dirigir la cooperativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho su presencia y la exposición realizada.

SEÑOR TRIPODI.- Nosotros agradecemos que nos hayan recibido.

(Se retiran de Sala los representantes de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo.)

(Ingresan a Sala los representantes de la Liga de Defensa Comercial, Lideco.)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores tiene mucho gusto en recibir a una delegación de la Liga de Defensa Comercial, a los efectos de que nos transmitan su posición sobre el proyecto de ley de inclusión financiera y uso de medios de pago electrónicos que tenemos en consideración.

SEÑOR QUESADA.- Mi nombre es Bernardo Quesada y soy el Director Gerente de la Liga de Defensa Comercial.

Ante todo quiero pedir disculpas de parte de nuestro Presidente, porque le surgió un imprevisto hoy por la mañana y no pudo acompañarnos.

La Liga de Defensa Comercial es una gremial de empresas, multisectorial, que fue creada en 1915. Está integrada por empresas industriales, comerciales y de servicios, así como por los principales Entes del Estado. Por lo tanto, no hay un interés sectorial en particular, sino que se trabaja sobre temas específicos de las relaciones comerciales entre empresas, básicamente. De manera que agradecemos a la Comisión por recibirnos.

Este proyecto de ley de inclusión financiera, cuyos objetivos generales compartimos, tiene algunos aspectos -sobre todo en el Título VI, que refiere a la regulación de otros pagos- en los que se delimitan los medios de pago a ser utilizados en algunas operaciones. Concretamente, se establecen límites de montos y se hace referencia a algunas operaciones específicas, como la venta de vehículos.

En particular lo que nos interesa es dar nuestra opinión sobre la utilización de los cheques en el mercado. La Liga fue propulsora de la ley de cheques en su momento y ha participado en la sugerencia de la generación de varias leyes. Por ejemplo, participó en la última reforma de la ley concursal, así como en la redacción de las leyes originales de concursos y quiebras. Todas las normas que tengan que ver con el crédito en la plaza tienen relación con su objeto estatutario, que es tratar de fomentar que haya reglas claras en cuanto a que el comercio se desarrolle en forma adecuada.

En primer lugar, me gustaría hacer una muy breve composición de la situación de los cheques en el Uruguay. Al respecto, tengo sobre la mesa un reporte informativo del Banco Central del Uruguay sobre el sistema de pagos minorista del segundo semestre del año 2013. Allí se hace referencia a cuáles son los medios de pago que se utilizan en la plaza y los canales. En ese marco, se establece que hubo un total de 56:184.000 operaciones con distintos medios de pago y que 7:754.000 fueron operaciones realizadas con cheques. El monto total manejado en esas operaciones fue de US$ 48.342:000.000 en un semestre y de esa cifra casi US$ 40.000:000.000 corresponden a operaciones con cheques. Es decir que el 82 % de los montos transados en el Uruguay en el segundo semestre de 2013 fue a través del uso de cheques, ya sean comunes o diferidos, y el promedio es de unos US$ 5.115 por cheque. Con esto queremos dar una idea de los montos, porque en el proyecto de ley hay un escalonamiento de los medios de pago que se pueden utilizar, se limita el uso de efectivo a partir de las 40.000 unidades Indexadas y se establece que a partir de las 160.000 unidades Indexadas no se pueden utilizar los cheques comunes. Por allí pasan, entonces, las preocupaciones que tenemos.

Me permito leer el informe del Banco Central del Uruguay, en el que analiza el uso de cada instrumento de pago; para el caso de los cheques. Dice: “En el semestre no se visualizan cambios sustanciales en los hábitos de los usuarios en relación con la utilización de este instrumento de pago”.

Salteo una parte de este informe y, con posterioridad, dice: “El Banco Central entiende que este comportamiento se explica por el hecho de que el mercado no ha ofrecido hasta el momento medios de pago alternativos que resulten atractivos para los usuarios que más utilizan los cheques en el desarrollo de sus actividades, como claramente lo es el sector empresarial. A modo de ejemplo, las transferencias electrónicas se perciben como un posible sustituto, pero factores asociados a costos y a interoperabilidad entre los sistemas obstaculizan su desarrollo”.

¿Por qué he leído esto textualmente? Porque, más allá de las opiniones que recogemos de nuestros socios y de la plaza, consideramos que, justamente, los cheques representan el medio más utilizado en el mercado y que las empresas son las que más los usan en sus operaciones entre sí, básicamente.

Entonces, consideramos que limitar el uso de los cheques en algunas operaciones -y hacerlo por única vez- es un movimiento bastante fuerte para el mercado y que puede acarrear cierta conmoción en la plaza. Creemos que no hay conocimiento de parte de todas las empresas acerca de que esto se está regulando y que hay muchas operaciones que, en la práctica, podrían verse afectadas.

En particular, el cheque tiene dos funciones: una, como medio de pago. En el caso del cheque común, cuando se cancelan operaciones por este medio, ello se hace a través de un instrumento que se emite en relación a una cuenta de un banco. Entonces, estas operaciones están bancarizadas porque se realizan con un instrumento que se emite en un banco. Por otra parte, por la normativa bancocentralista y la relativa al lavado de activos, hay un control sobre el origen de los fondos que salen de esa cuenta respecto a cómo llegaron a ella y, sobre todo, pensando en que uno de los objetivos de la ley es regular estos temas, ello requiere hacer un seguimiento de la trazabilidad de los pagos en las distintas operaciones que tienen lugar en plaza.

La otra función de los cheques tiene que ver con que cuando se emiten en forma diferida hay una financiación durante determinado plazo, lo que es muy habitual en las relaciones entre comercios, cuando se compran y venden productos. En particular, nos preocupa cómo pueden verse afectadas por esto las pequeñas y medianas empresas, porque las grandes, en realidad, siempre trabajan con bancos y cada vez hacen más transferencias electrónicas.

Entonces, lo que nos preocupa, en particular, es que estemos afectando con este proyecto de ley la fluidez del mercado de crédito en cuanto a la circulación de los cheques.

Si el señor Presidente está de acuerdo, quisiera que el doctor Cabrera, que es nuestro responsable del área jurídica, comente este tema.

SEÑOR CABRERA.- Buenos días. Soy Fernando Cabrera y, antes que nada, quiero agradecer a los integrantes de esta Comisión por recibirnos.

También quiero expresar que, como señalaba el economista Quesada, aprobamos, en general, tanto el proyecto de ley en sí mismo como sus fines, simplemente tenemos algunas observaciones que hacer, sobre todo, viendo la realidad práctica de lo que sucede en nuestro mercado.

Así, vemos que en materia de títulos valores se impone una restricción muy clara y marcada a los cheques, en tanto en el artículo 36 -incluido en el Título VI bajo el nombre “Otros pagos regulados”- cuando se habla de aquellos pagos que son superiores a 160.000 unidades indexadas, se dispone que podrán hacerse a través de medios de pago electrónicos o cheques diferidos cruzados no a la orden.

Entendemos que no se visualiza con claridad, al menos de nuestra parte, cuál es la distinción que lleva a que se priorice el cheque diferido, dejando de lado al cheque común, que solamente está contemplado en el segundo inciso del artículo 43, que refiere a los pagos de tributos, y por un plazo transitorio. En ese caso, el cheque está pensando como un instrumento de crédito pero, de aprobarse el proyecto de ley, si equis día se quiere pagar con un cheque que vence ese mismo día, no se podría hacer porque tendría que tratarse de un cheque diferido. A su vez, con la restricción de cheques no a la orden, estamos cortando un efecto fundamental del cheque, que es el de la circulación. La facilidad de la circulación del cheque ha sido uno de los factores que más ha influido en el uso de este mecanismo por parte de los comerciantes. Es habitual que determinados comerciantes paguen con cheques de terceros, que generalmente son más solventes que ellos, lo cual les permite entregar como modo de pago de sus obligaciones, el cheque que fue librado por ese tercero más solvente con un determinado plazo y, de ese modo, puede acompasar el pago de sus obligaciones con el cobro de sus créditos.

De la manera que está planteado el proyecto de ley, si alguien quisiera recurrir a un mecanismo de pago con documentos de terceros, tendría que hacerlo por medio de cesión de créditos, que consiste en un contrato que necesita la participación o la notificación del deudor. En definitiva, el requerir un contrato, sería agregar un costo porque se necesitaría la participación de profesionales, realizar notificaciones, es decir que se volvería sumamente engorroso.

Por otra parte, entendemos que con esta restricción quienes más se verían perjudicadas serían las pequeñas y medianas empresas, que son quienes más utilizan este mecanismo de pago con cheques de terceros porque, en definitiva, están valiéndose de lo que es la solvencia de su cliente, económicamente más fuerte que él. El tema de los otros medios de pagos, se establece en los artículos 36, 41 y 43.

En concreto, nuestra propuesta consiste en modificar la frase del primer inciso del artículo 36 que dice: “cheques diferidos cruzados no a la orden” por “cheques cruzados”, con lo cual queda la posibilidad de que se pueda librar un cheque común y a su vez que no se restrinja la circulación.

Otra de las observaciones que hemos constatado es con respecto al artículo 40, y está basada en nuestra experiencia como síndicos e interventores en procesos concursales. Una de las actividades que tiene la Liga es, justamente, actuar en los procesos concursales. Ahí hemos visto que

en nuestro mercado -sobre todo en Punta del Este- se está dando una práctica de préstamos hipotecarios entre particulares. Hemos tenido a la vista un sinnúmero de hipotecas -existe un caso particular que se está tramitando recientemente- donde hemos dado reportes de operación sospechosa de lavado de activos al Banco Central, en nuestro carácter de Auxiliares de Justicia. Entendemos que la posibilidad de préstamos entre particulares con garantías hipotecarias no está restringida por el artículo 40. Hoy en día, efectivamente se está lavando dinero por ese mecanismo -o, por lo menos, eso aparenta- y queda exento de toda regulación. Es decir que si se vende un inmueble que supera las 80.000 unidades indexadas, el escribano tendrá que dejar constancia del medio de pago, relacionar el título valor con el que se paga y si es por transferencia electrónica, so pena de nulidad. Si constituye un derecho real menor -esto es, un usufructo, por ejemplo- también tiene la misma restricción, pero si se trata de la constitución de un derecho real, o de gravar un bien con prenda o hipoteca por US$ 85:000.000 o la cifra que sea, no existe restricción alguna. Como hemos visto, se podrán dar hipotecas en las que se otorga un préstamo hipotecario con US$ 800.000 entregados en dólares billetes. Creo que eso va contra el espíritu de la norma, es lavado de activos y queda fuera de las previsiones del artículo 40.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les pediríamos que nos dejaran por escrito la redacción de las modificaciones sugeridas; si nos las tuvieran en este momento, podrían enviarlas por correo electrónico.

SEÑOR CABRERA.- Se las enviamos por correo electrónico.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les pedimos que las envíen a la Secretaría de la Comisión.

Les agradecemos mucho su presencia.

SEÑOR CABRERA.- Los agradecidos somos nosotros.

(Se retiran de Sala los representantes de Lideco.)

\- - - - - -

(Ingresan a Sala representantes del Instituto Nacional de Cooperativismo, Inacoop.)

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión de Hacienda damos la bienvenida a esta numerosa delegación del movimiento cooperativo a los efectos de escuchar su opinión sobre el proyecto de ley por el que se establecen normas para la promoción de la inclusión financiera y uso de medios de pago electrónicos.

Tienen el uso de la palabra.

SEÑOR BERASAIN.- Buenos días para todas y todos. Muchas gracias por la invitación, señor Presidente y señores Senadores.

Como bien dijo el señor Presidente, esta es una amplia delegación porque todos los sectores representados en el Inacoop están contestes con lo que sucederá con la implementación de esta ley y lo que vamos a pasar a detallar es un acuerdo entre la oposición -aquí representada en nuestro Directorio y en esta mesa, en la persona del doctor Mario Aristi- las representaciones gremiales y quienes estamos por el Poder Ejecutivo.

Nosotros, señor Presidente, en las sesiones de noviembre y diciembre del año pasado fuimos recibidos por la Comisión de Hacienda y por la Comisión del cooperativismo a nivel de la Cámara de Representantes, oportunidades en las que presentamos distintos documentos. Pensamos que esta instancia consiste en reiterar el compromiso de este Parlamento con la Ley Nº 18.407, votada en forma unánime por los representantes de todos los Partidos. Esta ley, sin duda, modernizó la legislación cooperativa, colocó bases formales del derecho cooperativo, innovó en soluciones jurídicas

orientadas al desarrollo integral del cooperativismo y fue ejemplo de análisis en el último Congreso cooperativo realizado el pasado mes de octubre en San Pablo, Brasil.

Queremos recordar el artículo 2º de la ley, que citamos porque declara a las cooperativas “de interés general e instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza”. Además, plantea que el “Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas, en todas sus expresiones económicas y sociales”.

Las cooperativas, señor Presidente, al guiarse por un fin de servicio y no de lucro, extienden el acceso de esos bienes y servicios hacia segmentos de la población que no resultan atractivos a las empresas que se manejan con el exclusivo fin de la rentabilidad. Además, las cooperativas son, por esencia, inclusivas.

Las cooperativas de ahorro y crédito conforman redes de alcance geográfico y social que desborda ampliamente al sistema financiero formal y que crece, por suerte, y aporta soluciones, incluso en aquellos períodos de crisis en los que, lejos de huir del riesgo y refugiar sus fondos en casas matrices extranjeras, han realizado -y realizan- cientos y cientos de operaciones, en épocas de crisis y también ahora; operaciones que, generalmente, son mucho más costosas que las que llevan adelante las entidades financieras. En este sentido, solo quiero mencionar un dato: nuestra unidad estadística ha relevado que las cooperativas de ahorro y crédito, en el año 2011, brindaron 363.800 créditos -dato importante a tener en cuenta cuando analizamos estas leyes- dirigidos a familias, a un promedio de $ 13.835. Si bien eso representa el 6% del crédito general, entendemos que apunta a un sector de la sociedad que debemos seguir protegiendo.

Las cooperativas de ahorro y crédito sirven a las pequeñas y medianas economías, fundamentalmente, a la base legal, y son impulsoras de las restantes ramas del cooperativismo.

Pensamos que una ley dirigida a promover la inclusión financiera jamás debería debilitar a las organizaciones generadas por la sociedad con ese fin. Y ahí encontramos una pequeña diferencia. Antes de avanzar, quisiera aclarar un aspecto porque, después, quienes lean la versión taquigráfica pueden hacer una interpretación y decir: “Como te dije una cosa, te digo la otra”, frase que algunos utilizan para denostar. Entonces, digo una cosa: este Instituto ratifica su apoyo a la ley porque entiende que ayuda a la inclusión financiera, ayuda a una educación cooperativa y promueve programas de vivienda para los jóvenes; pero también digo otra: los costos sociales que puede traer esta ley para las cooperativas de ahorro y crédito son muy grandes. O sea, apoyamos la ley pero hacemos siempre esa salvedad. Y por ello traemos dos propuestas. Una de ellas tiene que ver con el sistema de retención. Entendemos que este sistema tiene que ser concebido como una política de Estado. Pensamos que en él se enmarca el interés general y entendemos que la retención, en los hechos, significa el acceso al financiamiento propio sin intermediarios. Eso lo queremos sostener en favor de nuestras cooperativas, las cuales han estado presentes en estos cien años de historia del cooperativismo en el Uruguay.

El contar con mecanismos propios de financiamiento entendemos que es una cuestión estratégica y que el Estado debe ayudarnos para el desarrollo de un sistema asociativo cuyo fin no es el lucro, sino el reparto de la riqueza con justicia social, tal como lo decía la ley.

El instituto de la retención sobre los salarios y pasividades es excepcional ya que el principio es el de la intangibilidad, que solo cede ante bienes jurídicos superiores, como lo es la protección de las personas acreedoras de pensiones alimenticias.

Asumimos que el Parlamento -todos sus integrantes- ha optado por extender este singular instituto a los bancos privados con la finalidad de reducir los costos del crédito de nómina, integrándolo como un componente de un nuevo sistema, pero entendemos -e insistimos- que detrás de la equiparación en el orden de prioridad de los créditos de nómina y las cooperativas de ahorro y crédito, como también de los actos de las cooperativas de consumo, se somete a las cooperativas a una competencia sumamente desigual con actores de gran poderío económico.

Si sumamos esta limitación del porcentaje de afectación de salarios y pasividades a los topes de interés en las tasas y las preexistentes limitaciones legales para el fondeo de las cooperativas -tenemos una propuesta para mejorar este aspecto- el resultado es el desplazamiento o la desaparición del sector cooperativo de ahorro y crédito.

En el presente escenario diría que las cooperativas están operando con una tasa de interés catorce puntos porcentuales inferior a las del promedio del mercado, actuando como agentes reguladores del mismo. La diferencia de tasa con las financieras comerciales es, aproximadamente -punto más punto menos- de treinta puntos. Nosotros creemos que esa función debe mantenerse, sobre todo porque hay un porcentaje importante de la población que agota -y lamentablemente continuará haciéndolo- el 20% de afectación máxima del salario por la obtención de crédito de nómina y que deberá continuar recurriendo a las cooperativas, a las financieras comerciales y a los actores no formales. Si el sistema cooperativo se debilita o se retira del mercado, el beneficio de reducción de tasas proyectado para el crédito de nómina se verá ampliamente superado por las tasas que deberán pagarse por la vía de créditos adicionales en otras instituciones.

Como dijimos anteriormente, las cooperativas han experimentado sucesivas limitaciones legales al instrumento del crédito con retención como, por ejemplo, la pérdida de la exoneración del IVA en algunos casos -que ahora se está modificando- y la reducción de las partidas pasibles de afectación, y también han soportado el desplazamiento en el orden de prelación de los créditos de otros agentes.

Queremos terminar señalando que con los datos oficiales de la DGI, que fueron utilizados en la última ronda de Consejos de Salarios, podemos analizar cuál es el peso real del sistema cooperativo, sobre todo el de ahorro y crédito. Teniendo en cuenta que el cooperativismo tiene un gran impacto social, ya que cerca de un millón y medio de personas están vinculadas al sistema directa o indirectamente -y así surge del censo cooperativo- si bien no se ha logrado consolidar su incidencia económica en el país, creemos que debemos aportar a la creación de instrumentos efectivos de desarrollo a partir de la visión del movimiento cooperativo. Según nuestros datos, podemos afirmar que la incidencia de la modalidad de ahorro y crédito, solo en cooperativas de capitalización y con relación a su grupo de actividad de intermediación financiera, seguros, pensiones y comercio en general, es del 1,25%. Esta información fue obtenida de la página del Consejo de Salarios, de la DGI y obviamente también la tiene el INE. Estamos diciendo que 900.000 personas están en el escenario de las cooperativas de consumo y de ahorro y crédito, que el 0,46% trabaja en todo el modelo y pertenece a lo que incide en las cooperativas de consumo y el 1,25% a las cooperativas de capitalización. Eso nos hace pensar que si en el proyecto de ley de inclusión financiera, en el orden de prelación se les ubica por encima de la banca privada, no se va a perjudicar el sistema. Podemos afirmar que con estos números, si mantenemos la prelación como hasta el momento -que son los de los Consejos de Salarios y la DGI- no va a haber una afectación para el sistema. Sin embargo, si se cambia, sí se producirá una afectación para las cooperativas, que tenderán a desaparecer.

Con relación a la obtención de fondos para el desarrollo de la operatoria cooperativa, hemos hecho algunos aportes y me gustaría que el escribano Gutiérrez hiciera una breve exposición al respecto.

SEÑOR GUTIÉRREZ.- Cuando en la Cámara de Representantes se trató este tema, el miembro informante, señor Diputado Bernini, hizo referencia expresa al problema de fondeo de las cooperativas de ahorro y crédito, extendiéndolo al sector. Como sabemos, en la ley general de cooperativas, las fuentes de pasivo financiero que pueden contraer las cooperativas de capitalización -que son prácticamente todas menos una- están limitadas en una enumeración taxativa. Eso es lógico porque se quería evitar justamente deformaciones del sistema a través de la aparición de prestamistas particulares; esto fue algo muy sano que se estableció por medio de la ley de 2008.

Sin embargo, ¿qué ocurre en este esquema de funcionamiento? Recuerdo que este tema fue destacado en Comisión y en el Plenario por el señor Diputado Bernini: ¿cómo podemos esperar que se incorporen al nuevo sistema y compitan con la banca privada cuando captan fondos al 17% o 18%, frente a instituciones que lo hacen al 2%? Esto, que es aplicable al proyecto de ley de inclusión financiera, nosotros queríamos de alguna manera resaltarlo porque es un tema central y no escapa a

él, sino que va más allá. Los que estuvimos en estas instancias recordamos que cuando se sancionó la Ley General de Cooperativas, en especial para el capítulo de ahorro y crédito -no quiero olvidar el consumo, que también tiene gran importancia en el tema- la política fue prevenir contra la falsificación del modelo. En ese sentido, se fue muy estricto, pero no se daban las condiciones para crear normas promocionales; había que depurar, antes que promover. En este momento se plantea muy crudamente esta situación, ante este nuevo estado de cosas.

Creemos que es un tema operativo de fondeo, pero va mucho más allá. En todo el mundo el cooperativismo financiero es concebido como un pilar de la autonomía del movimiento, primero porque ya desde el siglo XIX -no me voy a remontar mucho- cuando comenzaron las primeras cooperativas de ahorro y crédito, la idea no era solamente el acceso al crédito, sino fomentar el ahorro popular y volcarlo en favor de las propias poblaciones. La tendencia tradicional del sistema financiero es retroalimentar la concentración, porque todo el ahorro popular termina dirigiéndose a proyectos de inversión de mayor porte o de empresas más calificadas, de manera que siempre se termina relegando al pequeño ahorro. La finalidad de este sector del cooperativismo es radicar los fondos de los sectores de bajos ingresos y de las poblaciones geográficamente alejadas y las zonas deprimidas en los mismos sectores. Además, esto tiene que ver con lo que el Presidente mencionó sobre el artículo 2º de la Ley Nº 18.407, cuando dice que el Estado garantiza la autonomía; la autonomía se tiene cuando se dispone de fondos propios para el desarrollo. Entonces, si bien reconocemos la importancia de la obtención de fondos externos y de fondos públicos -y vamos a hacer algún tipo de propuesta- en realidad, el tema que queda vigente es cómo se vuelve a canalizar el ahorro popular en favor de los propios sectores.

Para facilitar el acceso a fuentes públicas, también retomamos algo que mencionó el Diputado Sánchez, como la posibilidad de aplicar el Fondo de Desarrollo. Creemos que una simple solución legal podría ayudar, más allá de que después estén las definiciones políticas de cómo hacerlo. ¿Por qué decimos esto? Por dos razones. En primer lugar, por todo lo que decíamos anteriormente. En el artículo165 de la Ley General de Cooperativas, Nº 18407 están enumeradas las fuentes posibles de fondeo de las cooperativas. Consideramos que la mención expresa al Fondes solucionaría un problema interpretativo; quedaría la posibilidad de constituir fideicomisos aceptados por la Auditoría Interna de la Nación o algún otro instrumento que expresamente aceptara dicha Auditoría, como lo establece la ley. Insisto en que si estuviera establecida la numeración de cuáles pueden ser las fuentes de pasivos financieros, sería mucho mejor, porque quedaría muy claro. Visto desde el decreto del Fondes también, porque uno podría pensar si no se desvirtúa el objeto, es decir, si el objeto que está definido en el decreto tiene que ver con esto. Si aparece la ley, por razones de jerarquía entre las normas, eso queda resuelto.

Esto no es del todo novedoso, porque el Estado ya lo ha hecho. También señalamos que ya en la primera ley -vamos a dejar el documento- de formas precooperativas, en el sistema financiero de 1912, de las Cajas de Crédito Rural, se le asignaba al Banco de la República una función de fomento y de alimentación con fondos del Sector Crédito Rural del Banco. Existe un antecedente bastante reciente. El sector de ahorro y crédito está regulado por una ley de 1971 -o sea que pasó por toda la dictadura- y, seguramente los señores Senadores recordarán que, al retorno de la democracia, aquel primer Directorio presidido por el contador Slinger, sacó líneas específicas para lograr el fortalecimiento de las cooperativas. El diseño era el de un sistema de descuento de documentos, en el que se fijaban condiciones a las cooperativas para operar, a una tasa de interés muy baja pero con un componente importante de partes sociales o capitalización, lo que hacía posible una acumulación para fortalecer a estas instituciones. Este sistema funcionó varios años.

Creemos que el agregado de un pequeño literal a la Ley Nº 18.407 facilitaría el tema de los costos y de las fuentes de pasivos de las cooperativas para atender, justamente, a los particulares o a las familias. En este sentido, cumpliendo con su fin más genuino, el Fondes estaría volcando un determinado porcentaje para el desarrollo de las ramas productivas del movimiento cooperativo -la producción y los servicios- así como de la micro, pequeña y mediana empresa.

Nos atrevemos a presentar un artículo que lo que hace es poner sobre la mesa un tema que, somos conscientes, no se soluciona con una sola disposición -pues necesitaría de una ley íntegra- y que apunta a lo que, justamente, sostenía el señor Diputado Bernini. Creo que hay que buscar un sistema que permita el desarrollo del sector cooperativo, como lo hay en todo el resto de América.

Soluciones alternativas hay muchas: las hay en Brasil, en Argentina y en Colombia. Diría que, sin violentar los sistemas tradicionales, sin apartarse de los dictámenes de Basilea y los controles bancocentralistas, ateniéndose a la especificidad de las cooperativas, todos los países de América han ensayado alternativas de contralor y de regulación del cooperativismo financiero que, en este caso, es la única solución de fondo. Está muy bien recurrir al actor público, porque los actores privados -los directos competidores- están cobrando mucho e, incluso, ahora tienen la posibilidad de realizar colocaciones para apoyar a las cooperativas. Creemos que la solución de fondo va por esta vía. Sabemos que este artículo dejaría planteada la posibilidad de que los socios puedan operar pequeñas cuentas -que habría que limitar- que permitan, sin asumir grandes riesgos y sin provocar desequilibrios sistémicos, alimentar el desarrollo del movimiento cooperativo.

El concepto aceptado en todos lados es que esas pequeñas cuentas no se pueden considerar como intermediación financiera; son mediación financiera porque se trata de la relación interna entre la institución y sus socios y no está abierta al público. Esa sería la manera de solucionar en profundidad el tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos gustaría que hicieran referencias explícitas a cuáles son los artículos del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes que consideran necesario modificar.

SEÑOR BERASAIN.- En lo que tiene que ver con el fondeo -que es el último tema que analizaba el escribano Gutiérrez- nuestra propuesta es: "Agrégase al numeral 3) del artículo 165 de la Ley Nº 18.407, de 23 de octubre de 2008 el siguiente literal:

H) El Fondo para el Desarrollo -FONDES- creado por decreto 341/11, de fecha 27 de setiembre de 2011". Así, quedaría explicitada una forma concreta para fondear a las cooperativas.

En lo que tiene que ver con la prelación -que es otro de los temas que atacamos, pero, en primer lugar, el fondeo que es la posibilidad de las cooperativas para poder desarrollar su actividad- nosotros sugerimos que en el orden de las retenciones, a que alude el artículo 32, que reformula el artículo 1º de la Ley Nº 17.829, debería quedar esta redacción:

"g) retenciones dispuestas por las instituciones a que refiere el artículo 2º de la presente ley.

h) cuotas correspondientes a créditos de nómina otorgados por las instituciones habilitadas a tales efectos". Nosotros entendemos que para armonizar el texto, debería suprimirse la mención a este artículo en el proyectado artículo 30 y reformularse el artículo 33. Concretamente, esto es lo que estamos pidiendo.

Somos conscientes de que los tiempos apremian, que estamos en un año muy particular, pero pensamos que con voluntad política bien podrán tratarse los dos espíritus que maneja este proyecto de ley.

Este proyecto de ley es muy amplio porque considera temas de IVA, de vivienda, etcétera. Nos interesaría -es una voluntad colectiva de los representantes de la oposición- que los temas que tienen que ver con aquellas cosas que no tienen vínculo directo con las cooperativas -tales como el IVA, el plan de vivienda, la educación y las cooperativas- avanzaran y tratar de rever estos dos artículos para que el proyecto de ley no sea trancado en su colectivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos la presencia. En lo personal ya recibí toda la información y vamos a hacer todo el esfuerzo posible para atender sobre todo el orden de prelación que me parece que es un tema de primera magnitud.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 18 minutos.)